

【研究ノート】

国立大学法人評価制度の現状と課題

—運営費交付金の在り方に着目して—

岩崎 保道

琉球大学大学評価センター

はじめに

本稿は、国立大学法人の職員の立場より、法人評価制度の現状や課題点を整理するものである。具体的には、①国立大学法人化の効果、②運営費交付金制度の問題点と今後の在り方、の二点について取りまとめることを目的とする。そのことにより、法人評価制度に関心を持つ国立大学法人のステークホルダーが制度の意義や在り方を再認識し、制度改善のための契機や参考となることを望む。特に、国立大学法人の関係者にとって、評価結果の運営費交付金への反映や運営費交付金の動向は大きな関心事である。また、2010年に文部科学省は、第1期中期目標期間を通じた状況分析を公表しており、今後の制度改革についても注目される。以上より、第1期中期目標期間が終了した現段階において、法人評価制度導入に伴う課題点を整理する意義があると考えた。

国立大学の法人化（2004年4月）は、戦後の新制大学発足以来の大規模な制度改革であった¹⁾。この改革に伴い導入された第1期中期目標期間（2004年度～2009年度）が終了し、2010年4月1日より第2期中期目標期間（2010年度～2015年度）が始まった。この法人制度の適応に関係者の多大な時間と労力が費やされた。第2期中期目標期間は、この移行期から各法人が法人化のメリットを最大限に活かし、教育・研究の一層の充実に向けて、改革を本格化させるべき段階に入る。これらの制度改革により、大学運営は自己責任に基づいた、より自由で機動的な事業活動が望まれる。

一方、制度改革による「成果に基づく配分」「競争的な配分」など運営費交付金の配分方法や今後の動向に対する関心が強くなった。この分野の研究は、様々な観点から行われているが、まだ緒についたばかりである。運営費交付金制度に対する指摘として、「現在の運営費交付金は、学生数や教員数に照らして大学間で公平な配分とはなっておらず、配分ル

ールが不透明である」との意見がある²⁾。また、「単純に（運営費交付金に）一律削減の方針を適用すれば、国立・私立の別なく大学に致命的な打撃を与え、近代日本を支えてきた大学システム全体を崩壊させるだろう」との指摘もある³⁾。さらに、国立大学協会と日本私立大学団体連合会は、2011年度予算の概算要求で大学の基盤的経費である国立大学運営費交付金と私学助成金を削減対象から除外するよう求める共同声明を発表した⁴⁾。「大学間の教育サービスに関して、地方間で格差が出ないようにすべき」との意見もある。このように、国立大学法人化による事業活動改善への期待と制度改革に伴う悪影響が懸念されている。

以上を背景として、本稿の目的を達成するため、次の展開により検討を行う。

第一に、法人評価制度及び第1期中期目標期間（運営費交付金の仕組みと配分の説明を含む）の制度設計を説明する（本稿の1.）。

第二に、文部科学省が2010年に公表した第1期中期目標期間を通じた状況分析などを紹介する。ここでは、「法人化後は、管理運営面のみならず、教育・研究・社会貢献等の面も一定の成果を収めつつあるが、なお改善や充実が求められる点が見受けられる」との趣旨が述べられている。先行調査により、明らかになった国立大学法人化の効果を紹介する（本稿の2.）。

第三に、運営費交付金に係る先行研究を紹介する。赤井ほか（2009）や田中（2009）などは、運営費交付金制度に関する興味深い経済学的分析を行っている。先行研究をまとめることにより、運営費交付金制度の課題点を明らかにする（本稿の3.）。

第四に、本稿のまとめとして、①国立大学法人化の効果、②運営費交付金制度の問題点と今後の在り方、についての検討結果を述べる。筆者は、第1期中期目標期間における国立大学法人評価制度は一定の評価はできるが、運営費交付金制度については、改善を要する点があると考え（本稿の4.）。

1. 国立大学法人評価制度と第1期中期目標期間

1.1. 国立大学の法人化と国立大学法人評価制度

国立大学の法人化は、「国立大学を国の組織の枠組みから外すことにより、自主性・自律性を拡大し、国立大学がより競争的な環境の下で、教育研究の高度化や個性豊かな魅力あ

る大学づくりに取り組み、国民や社会の期待にこたえてその役割を一層しっかりと果たすこと」を目的とした⁵⁾。方策の概要として、文部科学省は、「大学(国立大学)の構造改革の方針」(2001年)において、(1)国立大学の再編・統合を大胆に進める。(2)国立大学に民間的発想の経営手法を導入する。(3)大学に第三者評価による競争原理を導入する、を示した。同省は、(3)について、「客観的で公正な第三者評価の導入により、国公立大学を通じた競争的な環境を醸成することを目的としており、そのため、評価に基づく資源の重点配分を行い、世界最高水準の大学の育成により、我が国の大学全体の教育研究水準の向上を図ろうとするもの」と説明している⁶⁾。これは、「遠山プラン」と呼ばれ、国立大学におけるスクラップ・アンド・ビルドを推進させ、機動的・戦略的な大学改革を導入する方針として、公表当時、大学関係者に大きなインパクトを与えた⁷⁾。

国立大学の法人化に伴い、法人評価制度が導入された。この評価制度は、国立大学法人法第35条により準用される独立行政法人通則法第32条第1項及び同法第34条が根拠法令となる。評価項目は、①教育研究の質の向上に関する事項、②業務運営の改善及び効率化に関する事項、③財務内容の改善に関する事項、④教育及び研究並びに組織及び運営の状況について自ら行う点検及び評価並びに当該状況に係る情報の提供に関する事項、⑤その他業務運営に関する重要事項、がある。評価期間は、年度評価と中期目標期間評価(6年毎)が実施される。

図1は、国立大学法人制度の仕組みを示したものである。国立大学法人が機関や組織と

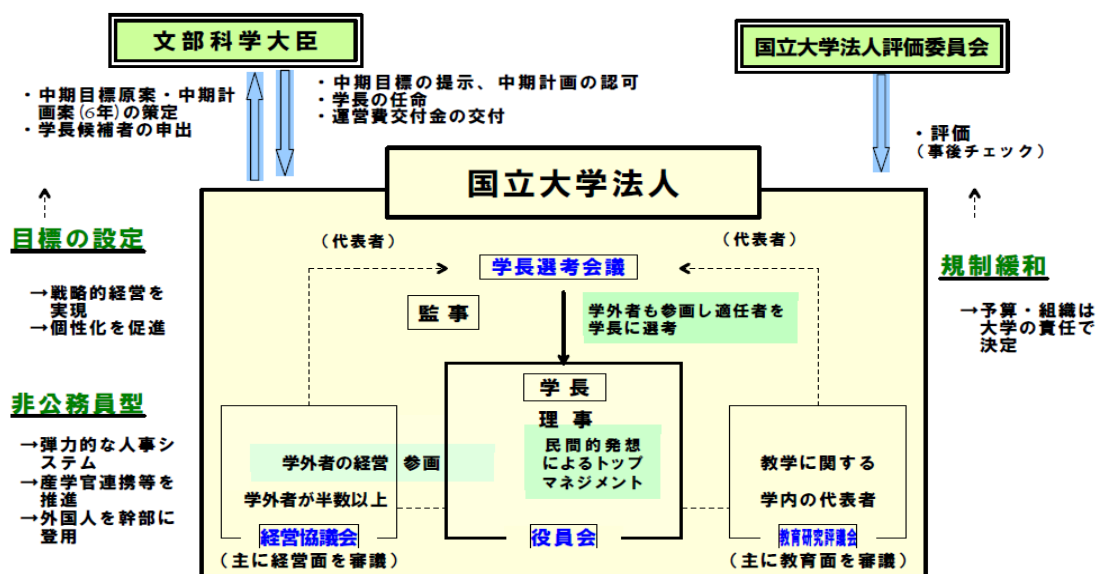


図1 国立大学法人制度の仕組み⁸⁾

有機的に関係を持つ形態となっている。文部科学大臣は、六年間において国立大学法人等が達成すべき業務運営に関する目標を中期目標として定める(国立大学法人法第30条第1項)。国立大学法人は、中期目標を示されたとき、当該中期目標に基づき、当該中期目標を達成するための計画を中期計画として作成し、文部科学大臣の認可を受けなければならない(国立大学法人法第31条第1項)。

国立大学法人評価委員会は、国立大学法人等の業務の実績に関する評価に関することなど、国立大学法人等に関する事務を処理させる役割を担う(国立大学法人法第9条)。

経営協議会は、国立大学法人の経営に関する重要事項を審議する機関としての役割を担う(国立大学法人法第20条第1項)。同協議会は、「中期目標についての意見に関する事項のうち、国立大学法人の経営に関するもの」「中期計画及び年度計画に関する事項のうち、国立大学法人の経営に関するもの」などの事項を審議する(国立大学法人法第20条第4項)。

教育研究評議会は、国立大学の教育研究に関する重要事項を審議する機関としての役割を担う(国立大学法人法第21条第1項)。

当該制度の特徴的な点は、「学長のリーダーシップが期待されていること」「大学が競争的環境の下で自己責任を持って大学運営に取り組まなければならなくなった」「計画達成を重視した制度であり、それを評価する外部機関のシステム構造であること」「規制緩和により、以前より機動的な大学運営が実現できるようになった」などが挙げられよう。

このように、国立大学法人制度は、「自主性・自律性の確立」「教育研究の高度化や個性豊かな魅力ある大学づくり」などの趣旨を持つ国立大学の根本から変えうる大きな改革であった。

齊藤(2008)は、国立大学法人評価について、「大学間の優劣を競ったりすることはこの評価の本来の意図ではない。業務に関して達成した成果を示し、利害関係者への説明責任を果たすことが国立大学法人評価の本質である」と述べている⁹⁾。

なお、法人評価は、学校教育法に基づく認証評価とは法的根拠が異なる上、評価そのものも実績や中期目標の達成状況の分析・判定が主目的である¹⁰⁾。

1.2. 第1期中期目標期間の制度概要

(1) 第1期中期目標期間の制度設計

「国立大学法人及び大学共同利用機関法人の中期目標期間の業務実績評価に係る実施要領」に従い、国立大学法人法第35条により準用される独立行政法人通則法第34条に基づく「中期目標に係る業務の実績に関する評価」の基本制度として、国立大学法人及び大学共同利用機関法人の第1期中期目標期間（2004年度～2007年度）について、国立大学法人評価委員会が2008年度に評価を実施した（「暫定評価」と呼ばれる）。具体的には、教育研究の状況や業務運営・財務内容の状況等について、各法人に定められた中期目標の達成状況等の調査・分析を行い、法人の業務実績全体について総合的に評価を実施するものである。評価結果を各法人における次期中期目標・中期計画の検討に資するものとし、次期中期目標期間における運営費交付金の算定に反映させることとした。

教育研究の状況の評価として、「中期目標の達成状況の評価」及び「学部・研究科等の現況分析」を実施した。中期目標の達成状況の評価は「教育研究等の質の向上」の目標に係る「教育に関する目標」「研究に関する目標」「社会との連携、国際交流等に関する目標」の3項目（※大学共同利用機関法人については、「共同利用等に関する目標」を加えた4項目）について、各法人から提出された達成状況報告書等を調査・分析するとともに、訪問調査を実施し、書面では確認できなかった事柄等の確認を行いながら評価を実施するものである。

（2）第1期中期目標期間における評価結果¹¹⁾

国立大学法人評価委員会は、「評価に当たっては、各法人が行う教育研究の特性や運営の自主性・自律性に配慮しつつ、各法人から提出された業務実績報告書を基に、中期目標の達成状況について、法人側の自己点検・評価に基づき評価を実施しました。このうち、教育研究の評価については、専門的な観点からきめ細かく評価を行う必要があることに配慮して、独立行政法人大学評価・学位授与機構に評価の実施を要請し、その結果を尊重してとりまとめております。なお、本評価制度は、各法人間の相対比較をするものではないことに留意する必要があります」と述べている¹²⁾。

評価結果については、全体の状況に関して「2004年度の国立大学等の法人化を契機に、学長・機構長のリーダーシップの下で法人化のメリットを活かした改革に積極的に取り組みつつ、教育研究の質の向上に努めてきており、一部の法人において中期目標の達成状況が不十分である項目があるものの、基本的には中期目標の達成状況は良好又はおおむね良好である。教育、研究、共同利用等及び社会との連携、国際交流等に関する目標については、ほとんどの法人において中期目標の達成状況が良好又はおおむね良好となっており、達成

状況が非常に優れている法人も見られた」と述べている¹³⁾

1.3. 運営費交付金制度の仕組みと配分

法人化以前の国立大学は、国立学校特別会計制度の下、運営に必要な資金の全額を国から保証されていた。学生納付金や附属病院の診療収入は、特別会計全体の収入として財源化されていた。しかし、この特別会計制度は、国立大学の法人化と共に廃止された。各国立大学法人は、文部科学省が一定の基準に基づいて算定した大学運営に必要な諸経費から授業料及び診療報酬等を中心とした各大学の自己収入を差し引いた額を運営費交付金として、文部科学省から交付され、自己収入と合算した資金を使って自律的に大学経営を行う自由が認められた¹⁴⁾。本項では、国立大学法人化以降の運営費交付金の仕組みと配分を説明する。

(1) 運営費交付金制度の仕組み

運営費交付金制度は、自律的な運営を行う費用を賄う予算である¹⁵⁾。自己収入の増加や経費節減などにより剰余金が発生した場合、一定の要件の下で当該金額を積立金とし、翌年度以降に使用することも可能である。同制度は、各国立大学法人の自主的な判断による弾力的な執行が可能となるとともに、経営努力の結果が直接、法人の財務会計に反映される仕組みとなっている。

運営費交付金制度に関して、田中（2009）は、「運営費交付金は基本的には前年度の交付額に係数を乗じて積算される。結局、運営費交付金の配分は旧国立学校特別会計時代の歴史的経緯を反映したものであり、教育・研究の質向上へのインセンティブが乏しい。こうした批判を受け、政府は、次期中期計画（2010年度開始）において、各大学の努力と成果を踏まえて運営費交付金を配分することを決定するなど、運営費交付金改革が重要課題となっている」と述べている¹⁶⁾。

「経済財政改革の基本方針2007 について」（2007年6月19日閣議決定）においては、国立大学法人運営費交付金の改革に関して「文部科学省は、国立大学法人運営費交付金については、次期中期目標・計画（2010年度～）に向け、各大学の努力と成果を踏まえたものとなるよう、新たな配分の在り方の具体的検討に早期に着手し、2007年度内を目途に見直しの方向性を明らかにする。文部科学省は、運営費交付金の配分については、①教育・研究面、②大学改革等への取組の視点に基づく評価に基づき適切な配分を実現する。その際、国立大学法人評価の結果を活用する」と述べている¹⁷⁾。

ところで、国立大学法人運営費交付金の推移（図2）をみると、2004年度の法人化以降、毎年1%が減額され、2010年度まで減少している（830億円（6.69%）の減少）¹⁸⁾。さらに、「財政運営戦略」（2010年6月22日）においては、「財政健全化目標の達成に向けて、2011（平成23）年度から2013（平成25）年度において、「基礎的財政収支対象経費」について、恒久的な歳出削減を行うことにより、少なくとも前年度当初予算の「基礎的財政収支対象経費」の規模を実質的に上回らないこととし、できる限り抑制に努めることとする」と述べられており、今後の運営費交付金の動向が注目される¹⁹⁾。なお、図2における「骨太2006による1%減」は、「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2006」（2006年7月7日閣議決定）を意味する。

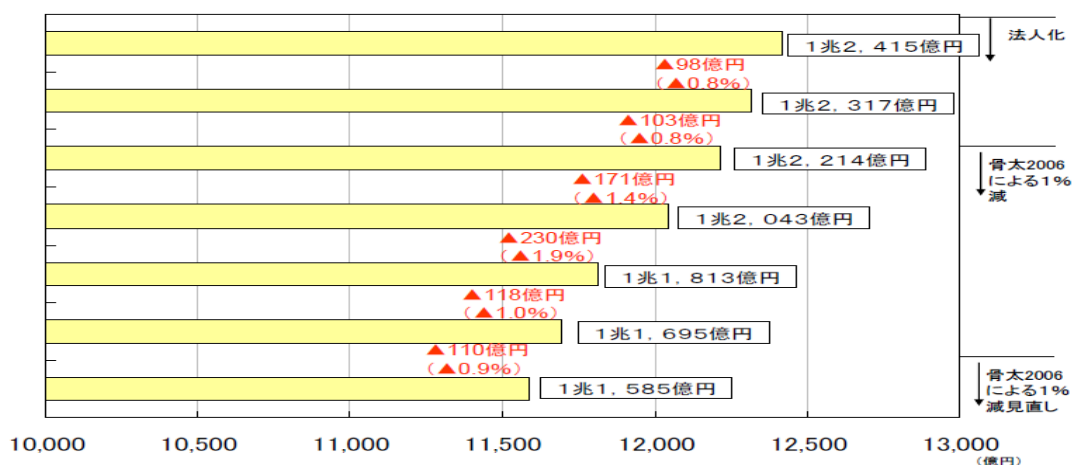


図2 国立大学法人運営費交付金の推移²⁰⁾

(2) 運営費交付金における「評価反映分」

運営費交付金における「評価反映分」は、国立大学法人評価（国立大学法人評価委員会が行う法人ごとの達成度評価及び独立行政法人大学評価・学位授与機構が行う学部・研究科等ごとの教育研究の水準・質の向上度の評価（現況分析））の結果に基づき、運営費交付金を増減するものである²¹⁾。各法人に2009年度一般管理費予算額の1%相当額を評価反映分の財源として一旦拠出し、これに「評価反映係数」を乗じて得られる再配分額と財源拠出額との差を「評価反映分」とする²²⁾。具体的には、全86大学の2010年度運営費交付金の約1兆2千億円のうち、一般管理費の1%に相当する約16億円を評価反映分原資としている。根拠となる評価は、2004年度～2007年度における「教育の水準」「研究の水準」「教育・研究の達成」「業務運営の達成」の実績（暫定評価）を基に、大学ごとに反映分の基礎とな

るウエイトを数値化し、反映額を計算している。このうち、「教育の水準」「研究の水準」は、大学評価・学位授与機構、「教育・研究の達成」「業務運営の達成」は、国立大学法人評価委員会が評価した。この結果は、文部科学省のHPでは公表されていないが、2010年3月に「国立大 初のランク付け」などとして、国立大学の順位や増減額が一般報道された²³⁾。この出来事は、大学関係者のみならず、広く社会の関心を集めた。

2. 国立大学法人化の効果

2.1. 文部科学省による国立大学法人化後の分析

文部科学省は、教育研究等、国立大学法人制度の運用の二つの側面から、法人化後の第1期中期目標期間を通じた状況分析を行った。法人化後の状況分析について、「①国立大学法人制度の趣旨や改革理念は、概ね肯定的に評価されており、②法人化後は、管理運営面のみならず、教育・研究・社会貢献等の面も一定の成果を収めつつあるものの、③なお改善や充実が求められる点も見受けられる状況」と総括している²⁴⁾。さらに、同省は、「今後の改善方策」として、以下の三点（（1）～（3））を挙げた（一部抜粋）²⁵⁾。

（1）教育研究力の強化

ア. 国（文部科学省）における対応

- 各法人における、社会の多様化するニーズや学問の進展に適切に対応した教育研究組織等の見直しに対して、運営費交付金の配分等を通じ、積極的な支援に努める。

イ. 各法人における対応

- 法人化のメリットを活かし、各法人の規模、特性等に応じて、社会の要請や時代の変化に対応できるよう、必要な教育研究組織の積極的な見直しを図る。

（2）ガバナンスの強化

ア. 国（文部科学省）における対応

- 国立大学法人評価について、第1期中期目標期間における実施状況を踏まえ、評価方法、対象、必要書類等の見直しを行う。また、各法人に共通する法人の運営状況等の実態については、必要に応じ、中期目標・中期計画の実施状況とは別に調査することも検

討する。

イ. 各法人における対応

- 国立大学法人が多様なステークホルダーとのかかわりや協力・支援の下に成り立っていることを再認識し、これらステークホルダーの求めるところを十分意識し、大学運営や教育研究に適切に反映するとともに、一般国民や社会全体に十分な理解が得られるよう努める。
- 評価結果を教育研究その他の活動の改善のために役立てるなど、学内での有効な活用を図る。

(3) 財務基盤の強化

ア. 国（文部科学省）における対応

- 国立大学法人運営費交付金について、法人化直後の公費投入額を踏まえ、従来以上に各国立大学法人が教育研究を確実に実施できるよう、所要額の確保に努める。運営費交付金が各法人の日常的な教育研究活動を支える最も重要な基盤的経費であることから、配分に当たっては、小規模な法人やいわゆる地方大学に対しても、引き続き十分に配慮する。

イ. 各法人における対応

- 予算や人員等学内の資源配分について、配分ルールの透明性、客観性を高める。その際、法人化のメリットを最大限に活かした計画的な執行に努めるとともに、外部資金を獲得することが困難な学問分野への配分に留意する。また、特別教育研究経費について、新たな教育研究ニーズや学内の重点分野に対して効果的に活用できるよう努める。

2.2. 国立大学財務・経営センターによる国立大学法人化後の分析

国立大学財務・経営センターは、これまで学長等を対象とした国立大学法人化や運営費交付金制度に関する調査を実施した。以下に示す通り、半数以上の国立大学法人が「各大学にとっての法人化の効果」「運営費交付金が有する効果」に関して効果を認めている。

同センターは、2009年に国立大学に対して実施したアンケート調査結果を公表した。それによると、「学長は、法人化後の年度計画、新規概算要求案、学内予算配分方針の作成などの意思決定には、学長、理事、役員会の果たす役割が大きくなったと判断している。さらに各大学で権限と責任の集中が進み、学長や役員会等が意思決定に影響力を持っている

と、学長自身が判断していることが明らかとなった」と分析している²⁶⁾。運営費交付金については、「学長は、使途が自由な運営費交付金制度について、概ねポジティブな評価を下している」と分析している。その根拠として、「効果があると答えた学長の割合は、a.管理運営の合理化・効率化に 57.1%、b.教育・研究の活性化に 42.9%、c.社会貢献活動の拡充に 33.8%である」としている²⁷⁾。また、「学長が感じている交付金のメリットは、「裁量が大きい」「繰越可能」などが挙げられている。デメリットは、「中期目標期間分の予算が保障されないため、目標達成に支障が出る」「中期目標期間をまたいでの繰越ができない」などがある」としている²⁸⁾。

次に、同センターが2007年に公表した研究成果では、以下の結果が報告された。「各大学にとっての法人化の効果」についての質問では、「大学の個性化」(42.2%)、「大学の自主性・自立性」(38.6%)、「管理運営の合理化・効率化」(36.1%)、「社会貢献活動の拡充」(34.1%)、「大学の競争力向上」(31.3%)が「大いにプラス」と回答している(図3参照)²⁹⁾。図3の「大いにプラス」「ややプラス」の割合を合計すると、「学生の意識改革」を除く全ての項目が半数を超過していた。また、「運営費交付金が有する効果」についての質問では、「管理運営の合理化・効率化」に運営費交付金制度の導入が「効果がある」と回答した大学は42.7%、「教育・研究活動の活性化」は31.7%、「社会貢献活動の拡充」は26.8%であった(図4参照)³⁰⁾。「効果がある」「やや効果がある」の割合を合計すると、全ての項目が半数を超過していた。

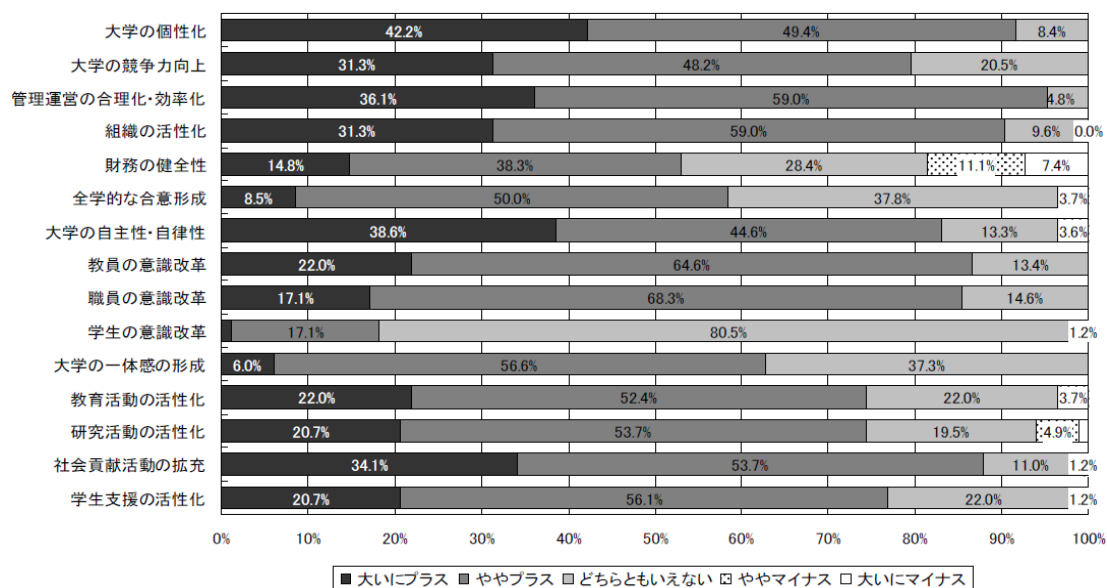


図3 各大学にとっての法人化の効果³¹⁾

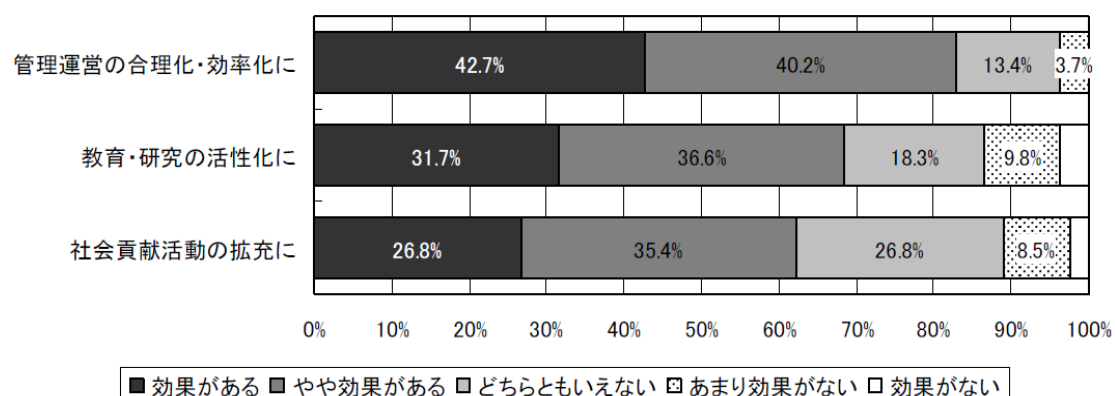


図4 運営費交付金が有する効果³²⁾

ただし、運営費交付金制度に関して、天野（2007）は、「各大学に自己収入の増額や外部資金の獲得の努力を求め、また資金の自由な使用を認める一方で、行財政改革の一環として進められてきた国立大学の法人化が、政府負担の運営費交付金の減額を目的とするものであることに、疑問の余地はない」と指摘している³³⁾。

この調査報告により、「国立大学の法人化による効果」及び「運営費交付金の効果」は、大多数ではないが、一定の割合において認められていたことがわかった。一方、天野の「当該制度が交付金減額を目的とする」との指摘は注目すべき意見である。

3. 運営費交付金制度に関する先行研究

赤井ほか（2009）、田中（2009）、吉田（2007）は、経済学的なアプローチから、運営費交付金制度に関する検証を行った。

赤井ほか（2009）は、「教育研究などに対する運営費交付金」の構造分析を通じて、その配分の決定要因を探り、その結果として、運営費交付金のうち競争的な経費の配分に関しては、現在においても国が裁量の余地を有し、前年度配分が少ない大学に今年度配分するという財源保障型の配分が行われている傾向があることを明らかにした。次に、「付属病院に対する運営費交付金」の構造分析からは、現状の交付金の予算と決算には会計上の不一致がみられることを示し、次期中期計画の配分ルールの策定においては、会計上の不

備を見直し収支の透明性を高めた上での議論が必要であることを指摘した。その上で、「運営費交付金の配分の決定要因分析においては、現行制度が、経費(特に、人件費)を保障するという従来の配分方法を踏襲していることから、教員数との強い相関が見られた、特別教育研究経費の要因分析からは、現在の運営費交付金は、競争的部分においても、結果としては、公平性を重視した地方交付税のように財源保障型の配分が行われている傾向にあることがわかった。このような配分結果は、効率化努力を促しているとは主張できるほどの結果ではなく、今後の配分において、効率性を重視した成果主義配分を行うべきとの主張は今後もなされるであろう」と結論づけた³⁴⁾。

田中(2009)は、運営費交付金の問題点について、次の二点を述べた。「第一に、何らかの客観的・科学的な根拠に基づく算定方式ではなく、配分の妥当性や公平性を検証できないことである。教育研究費等は算定式に基づいて算定されることになっているが、それは前年度の交付額が基準である。また、算定式に基づき、各大学への実際の配分額を検証することもできない。運営費交付金の総額は、予算編成過程において政治的プロセスに基づき決定されるとしても、それを公正・公平に配分することは別問題である。第二に、運営費交付金の制度設計の問題である。国立大学法人の運営費予算の中心である運営費交付金は、大学の自主性・自立性を踏まえつつ、教育研究の向上や活性化を促すなど、法人化の趣旨・目的を達成するために導入されたものであるが、その配分ルールは、目的に合致した仕組みになっているとはいえない。現行の運営費交付金は過去の配分実績に基づくものであり、結局、教員数に比例する」³⁵⁾。その上で、田中(2009)は、以下のようにまとめた。「現在の運営費交付金の配分の最大の問題は、学生数や教員数に照らして大学間で公平な配分とはなっておらず、配分ルールや配分方法が不透明であることである。中期目標・中期計画における教育・研究評価の対象はプロセスや業務・活動が中心であり、教育・研究のアウトカムや質を測る業績指標はほとんどない。中期目標の評価は各大学法人が定めた目標の達成度の評価であり、大学共通のベンチマークに基づき評価しているわけではない。こうした評価結果を次期中期目標期間中の運営費交付金の算定に反映させることは、評価活動や資源配分に歪みをもたらす危険性が高い」³⁶⁾。

吉田(2007)は、運営費交付金における効率化係数の導入により、予算が漸減する制度が導入された影響を受け、国立大学法人が研究資金を確保するため、外部資金を導入しようとするインセンティブが高まるかどうかを検証した。その結果、「運営費交付金は大学における基本的な研究基盤を形成する役割をもち、運営費交付金の減少は外部資金の導入

につながる結果をもたらすケースもあると同時に、大学の基本的な研究活動を制約する結果につながるといえる」と結論づけた³⁷⁾。

天野（2008）は、運営費交付金削減の影響について「法人化の現状は、運営費交付金の減額とひきかえに、競争的な研究費という形での外部資金、特に公的な資金の増額がはかられればはかられるほど大学間の資金面での格差が拡大し、基礎的な教育研究活動、とりわけ教育活動の水準の相対的な低下を招き、特に中小規模の国立大学法人の経営基盤を弱体化させる危険性が増していくことを示唆している」と指摘している³⁸⁾。

金子（2010）は、政府交付金が10%減額された場合の国立大学法人に対する影響を2008年度の損益計算書をもとに試算した。その結果、「交付金の10%削減によって、教育研究に直接に支出できる額は、9割の国立大学で10%以上減少する。20%以上減少する大学も17大学に達する。また大学の収入総額に対して教育研究にふりむける財源が3割以下にとどまる国立大学は59大学、4割以下にとどまる大学は72大学に達することになる。従来の教育研究機能水準の維持が困難となり、教育研究の改革の余地も奪われることになる恐れが大きい」と指摘した³⁹⁾。

以上の研究成果を整理すると、次のようになる。

第一に、運営費交付金の算定方法が一定の根拠に基づくものではなく、公平な配分方法になっていない⁴⁰⁾。

第二に、運営費交付金の配分が効率化の努力を促進させる効果となっていると明確に認められない。

第三に、運営費交付金の減少は、大学の研究活動に支障を及ぼす可能性を孕む。

この三点を総括すると、現行の運営費交付金システムの不具合や運営費交付金の削減に伴う悪影響を指摘するものであり、国立大学法人の事業活動に対する影響を懸念する意見である。

4. 国立大学法人評価制度の在り方について

以上の検討を踏まえ、本稿のとりまとめを行う。

第一に、国立大学法人評価制度の導入については、一定の効果が認められる。その根拠は、2章で紹介したアンケート調査結果が挙げられる。特に、国立大学評価委員会が「2004

年度の国立大学等の法人化を契機に、学長・機構長のリーダーシップの下で法人化のメリットを活かした改革に積極的に取り組みつつ、教育研究の質の向上に努めてきており（中略）基本的には中期目標の達成状況は良好又はおおむね良好である」と述べたように、計画的な業務達成の方策としても評価すべきだろう。

筆者の勤務校における実務経験からしても、国立大学法人化の効果として、「管理運営の合理化・効率化」「組織の活性化」「大学の自主性・自律性」については、勤務校の様々な変化を鑑みて一定の効果があったと実感する。また、教職員の意識改革にも相当なインパクトを与えたと感じた。このことに関連して、川口（2006）は、国立大学の法人化に伴う重要事項として、教職員の意識改革を挙げている⁴¹⁾。今後の法人評価制度については、2.1で示された改善方策（各法人における対応）を基本とした検討が求められる。

ただし、以上の議論は、第1期中期目標期間のものである。第2期については、第1期の改善事項及び反省点を踏まえ、より実践的な「教育研究の高度化や個性豊かな魅力ある大学づくり」が実現できるような取り組みが求められる。そのためにも、前述の「今後の改善方策」がスムーズに展開されることや各国立大学が第1期中期目標期間の検証や反省を十分行うことが必要である。

第二に、課題点として、運営費交付金制度の在り方についての再検討が求められる。図4は、運営費交付金が有する効果（「管理運営の効率化」「教育・研究の活性化」など）が示された。その反面、3章では、先行研究のまとめとして、「運営費交付金の配分が効率化の努力を促進させる効果となっていると明確に認められない」と整理したところである。

図2で示したように、運営費交付金が削減傾向にあるなか、同制度が国立大学法人にとって客観性、納得性の薄いものであるとするならば、国立大学法人の理解を得ることは難しい。特に、現行の運営費交付金制度は、結果的に一部の国立大学法人のアクティビティを制限しかねないシステムであると思われる。

次に、運営費交付金制度の改善の方向性について考えたい。

第一に、運営費交付金制度は、透明性のある公平な制度構築に向けて再考する必要がある。田中（2010）は、「成果や業績を重視するのであれば、大学間の公平・公正な競争環境をつくるのが前提であり、運営費交付金は原則として学科のコストの相違を考慮した学生数で配分すべき」と述べている⁴²⁾。

第二に、運営費交付金は、国立大学法人の重要な財政基盤であることから、急激な減額を行うべきでない。文部科学省は、自身の対応として「運営費交付金が各法人の日常的な

教育研究活動を支える最も重要な基盤的経費であることから、配分に当たっては、小規模な法人やいわゆる地方大学に対しても、引き続き十分に配慮する」(2.1.で前述)と述べており、各国立大学法人の実情に応じた、きめの細かい交付事業への配慮が強く望まれる。

国立大学法人は、これまで日本の高等教育機関の中で「研究重視の機能」「高度専門職業人の養成」「国際的な大学間競争の担い手」などの特徴を持つ機能を担ってきた⁴³⁾。国立大学法人がその機能を充実させ、よりクオリティの高い教育研究を構築・維持するためには、安定した財政基盤の確立が不可欠である。事業体が効率的な事業運営を実現する努力を積極的に図ることは当然であるが、性急に予算上の制約を設ける制度は国立大学法人の事業活動に深刻な支障をもたらす可能性がある。従って、中央政府に対しては、運営費交付金制度に対する慎重な対応を望む。

この問題は、国立大学法人だけの問題ではない。高等教育機関の基本的機能(教育、研究、社会貢献など)を考慮すると、日本の経済や科学技術、地域振興のさらなる発展にも影響を及ぼしかねない課題であると考えられる。

以上が本稿の検討結果である。ただし、国立大学法人評価制度及び運営費交付金制度の在り方については、重要な検討課題であるため、本稿は中間報告の位置付けとし、今後も継続して取り組む予定である。

【注】

- 1) 国立大学が法人化された理由として、本間(2005年、pp.23-82)は「国立大学が肥大化し、その維持のために毎年巨額の国費の投入が必要になった」「行財政改革、規制緩和、構造改革という政治的潮流」「1980年代後半以降、知の創造・継承拠点としての国立大学の重要性が飛躍的に高まった」と分析している。
- 2) 田中秀明「高等教育における評価と資源配分—業績連動型交付金の可能性と課題—」RIETI Discussion Paper Series 09-J-008、p.1、2009年。
- 3) 浜田純一、日本経済新聞、2010年7月19日。
- 4) 西日本新聞、2010年7月14日。
- 5) 文部科学省『2004年文部科学白書』。
- 6) 文部科学省HP: http://www.mext.go.jp/b_menu/hakusho/html/hpab200101/hpab200101_2_086.html、2010年7月20日確認。
- 7) 国立大学法人化の経緯は、以下の通り。国による財政措置を前提とした独立行政法人の制度の導入方針が示されたことを機に、大学の自主性を尊重しつつ大学改革の一環として国立大学の法人化を検討する旨が1999年4月に閣議決定された。具体的には、文部省内(当時)に国立大学関係者や公私立大学、経済界などの有識者で構成される調査検討会議を設けて議論が重ねられ、2002年3月に「新しい『国立大学法人』像について」と題する最終報告がまとめられた。この最終報告に沿って、大学の教育研究の特性に十分に配

- 慮し、国立大学にふさわしい法人の具体的な仕組みについて定めた国立大学法人法案が国会に提出され、2003年7月に成立し、2004年4月に89の国立大学法人が発足した。
- 8) 文部科学省「国立大学法人化後の現状と課題について（中間まとめ）」、p.86、2010年（2011年1月20日に文部科学省より、転載許可の確認をとった）。
 - 9) 齊藤貴浩「大学評価」三好皓一編『評価論を学ぶ人のために』世界思想社、p.198、2008年。
 - 10) 大学評価・学位授与機構『大学評価文化の展開－高等教育の評価と質保証』ぎょうせい、p.88、2007年。
 - 11) 2008年度に実施した国立大学法人の教育研究評価の結果は、大学評価・学位授与機構HP:http://www.niad.ac.jp/n_hyouka/kokuritsu/hyoukakekka/index.html、で閲覧できる。
 - 12) 国立大学法人評価委員会「国立大学法人・大学共同利用機関法人の中期目標期間の業務の実績に関する評価について」2009年。
 - 13) 国立大学法人評価委員会、同書、p.5。
 - 14) 国立大学法人化の趣旨には、国立大学法人が運営費交付金に依存するのではなく、それ以外の資金獲得に努力するよう求めるねらいがあった。
 - 15) 「国立大学法人法案等に対する衆議院附帯決議10項目」（衆議院本会議可決（2003. 5.22））では、「運営費交付金等の算定に当たっては、公正かつ透明性のある基準に従って行うとともに、法人化前の公費投入額を十分に確保し、必要な運営費交付金等を措置するよう努めること」が規定された。
 - 16) 田中、前掲書、p.1。
 - 17) 「経済財政改革の基本方針2007 について」（2007年6月19日閣議決定）、p.13、2007年。
 - 18) 一部の国立大学法人が、HPなどにおいて、運営費交付金の削減撤廃の声明文を発表した。
 - 19) 「財政運営戦略」（2010年6月22日）、p.10。
 - 20) （注8）文部科学省、同書、p.91（2011年1月20日に文部科学省より、転載許可の確認をとった）。
 - 21) 国立大学法人の運営費交付金算定ルールについては、「国立大学法人の中期目標及び中期計画について（通知）」（文部科学省高等教育局長・研究振興局長、2004年2月12日）の別添2に示されている。
 - 22) 「評価反映係数」は、財源拠出額に対する再配分額の比率であり、国立大学法人評価の結果を一定の基準に基づき数値化し、その結果から算定したものである。
 - 23) 日本経済新聞、2010年3月25日。
 - 24) （注8）文部科学省、前掲書、p.21。
 - 25) （注8）文部科学省、前掲書、pp.22-25。
 - 26) 国立大学財務・経営センター研究部「国立大学法人の経営財務の実態に関する全国調査：学長、財務担当理事、学部長に対するアンケート調査結果中間報告書」、p.4、2009年。
 - 27) 国立大学財務・経営センター研究部、同書、p.11。
 - 28) 国立大学財務・経営センター研究部、同書、p.11。
 - 29) 島一則「国立大学法人の組織運営」国立大学財務・経営センター研究部『国立大学法人化後の財務・経営に関する研究(国立大学財務・経営センター研究報告)』第10号、p.18、2007年。
 - 30) 島、同書、p.20。
 - 31) 島、同書、p.21（2011年1月19日に国立大学財務・経営センターより、転載許可の確認をとった）。
 - 32) 島、同書、p.19（2011年1月19日に国立大学財務・経営センターより、転載許可の確認をとった）。
 - 33) 天野郁夫「国立大学法人の現実と課題」国立大学財務・経営センター研究部『国立大学法人化後の財務・経営に関する研究(国立大学財務・経営センター研究報告)』第10号、p.83、2007年。
 - 34) 赤井伸郎、中村悦広、妹尾渉「国立大学財政システムのあり方についての考察－運営費交付金の構造分

- 析—」RIETI Discussion Paper Series 09-J-006、p.39、2009年。
- 35) 田中、前掲書、p.11。
- 36) 田中、前掲書、pp.43-44。
- 37) 吉田浩「国立大学の運営費交付金と外部資金獲得行動に関する実証分析～運営費交付金削減の影響～」『国立大学財務・経営センター 大学財務経営研究』第4号、p.148、2007年。
- 38) 天野郁夫『国立大学・法人化の行方—自立と格差のはざままで』東信堂、p.150、2008年。
- 39) 金子元久「政府交付金10%減額の影響—試算」『国立大学財務・経営センター メールマガジン』p.3、2010年7月29日。
- 40) 運営費交付金の配分に関する先行研究として、島一則「国立大学システムの機能に関する実証分析—運営費交付金の適切な配分に向けて—」RIETI Discussion Paper Series 09-J-034、2009年、が参考になる。
- 41) 川口昭彦『大学評価文化の展開—わかりやすい大学評価の技法』ぎょうせい、p.106、2006年。
- 42) 田中秀明、日本経済新聞、2010年7月26日。
- 43) 天野、前掲書、pp.299-301。

【参考文献】

- 赤井伸郎、中村悦広、妹尾渉「国立大学財政システムのあり方についての考察—運営費交付金の構造分析—」RIETI Discussion Paper Series 09-J-006、2009年。
- 天野郁夫『国立大学・法人化の行方—自立と格差のはざままで』東信堂、2008年。
- 天野郁夫「国立大学法人の現実と課題」国立大学財務・経営センター研究部『国立大学法人化後の財務・経営に関する研究(国立大学財務・経営センター研究報告)』第10号、2007年。
- 川口昭彦『大学評価文化の展開—わかりやすい大学評価の技法』ぎょうせい、2006年。
- 国立大学財務・経営センター研究部「国立大学法人の経営財務の実態に関する全国調査：学長、財務担当理事、学部長に対するアンケート調査結果中間報告書」2009年。
- 国立大学法人評価委員会「国立大学法人・大学共同利用機関法人の中期目標期間の業務の実績に関する評価について」2009年。
- 国立大学財務・経営センター研究部「国立大学法人化後の財務・経営に関する研究(国立大学財務・経営センター研究報告)」第10号、2007年。
- 齊藤貴浩「大学評価」三好皓一編『評価論を学ぶ人のために』世界思想社、2008年。
- 島一則「国立大学法人の組織運営」国立大学財務・経営センター研究部『国立大学法人化後の財務・経営に関する研究(国立大学財務・経営センター研究報告)』第10号、2007年。
- 田中秀明「高等教育における評価と資源配分—業績連動型交付金の可能性と課題—」RIETI Discussion Paper Series 09-J-008、2009年。
- 大学評価・学位授与機構『大学評価文化の展開—高等教育の評価と質保証』ぎょうせい、2007年。
- 本間政雄『国立大学法人化と大学改革—大学改革現在進行中—』学校経理研究会、2005年。
- 文部科学省「国立大学法人化後の現状と課題について(中間まとめ)」、2010年。
- 文部科学省『2004年文部科学白書』。
- 吉田浩「国立大学の運営費交付金と外部資金獲得行動に関する実証分析～運営費交付金削減の影響～」『国立大学財務・経営センター 大学財務経営研究』第4号、2007年。